

ANALISIS RISIKO PENYALURAN, PELAPORAN DAN PENETAPAN HARGA JUAL ECERAN BBM MINYAK SOLAR BERSUBSIDI

Oleh

Siswanto

Politeknik Keuangan Negara STAN, Jl. Bintaro Jaya Utama Sektor V, Tangsel

siswantoyuhdi@gmail.com

Moh. Luhtfi Mahrus

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apa saja risiko-risiko yang terjadi dalam proses penyaluran/pendistribusian bahan bakar bersubsidi untuk sektor transportasi yaitu minyak solar yang berpotensi merugikan pemerintah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam proses penyaluran/pendistribusian minyak solar bersubsidi yang selama ini berjalan masih terdapat risiko-risiko kerugian yang dapat terjadi. Risiko-risiko tersebut adalah risiko penyusutan alamiah, risiko penyaluran kepada yang tidak berhak atas minyak solar bersubsidi, dan risiko penentuan harga bahan bakar yang berdampak pada perhitungan jumlah subsidi yang harus ditanggung oleh pemerintah.

Risk Analysis in Distribution, Reporting, and Pricing of Subsidized Gas Oil

Abstract

This research aims to find out risks that may occur in the distribution process of subsidized gas oil in the transportation sector which potentially incur losses to the Indonesian government. The research found that there were risks occurred in the distribution, reporting, and pricing process of subsidized gas oil. These risks included risk of natural depreciation, risk of incorrect distribution, and risk of fuel pricing which influenced the calculation of fuel subsidy that must be covered by the Indonesian government.

Keywords: Distribution, pricing, gas oil, fuel subsidies, risk.

I. PENDAHULUAN

Hingga saat ini, Pemerintah Republik Indonesia masih bertahan untuk memberikan subsidi bahan bakar minyak (BBM) kepada masyarakat. Subsidi yang diberikan terbatas pada 2 (dua) jenis BBM saja, yaitu minyak tanah dan minyak solar. Kedua jenis subsidi BBM ini membutuhkan anggaran belanja negara yang cukup besar. Jumlah subsidi BBM untuk tahun 2014 tercatat sebesar Rp74,86 triliun (*audited*) dan tahun 2015 sebesar Rp20,48 triliun (*audited*). Dari data tersebut, jumlah subsidi BBM pernah mengalami penurunan yang signifikan, yaitu dari tahun 2014 ke tahun 2015. Hal ini antara lain disebabkan kebijakan pencabutan subsidi BBM jenis premium dan perubahan formula subsidi BBM jenis minyak solar dari subsidi tidak tetap menjadi subsidi tetap. Meskipun terjadi penurunan, kebijakan pemberian subsidi BBM oleh pemerintah dinilai masih memberatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) mengingat jumlahnya yang mencapai kurang lebih 10,7% dari APBN di tahun 2014 dan 1,7% dari APBN di tahun 2015.

Untuk menjaga keseimbangan APBN, pemerintah perlu mempertimbangkan untuk mengurangi jumlah subsidi BBM, antara lain melalui pembatasan pengguna BBM bersubsidi dan pengendalian proses penyaluran BBM bersubsidi. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak, telah ditetapkan kriteria-kriteria konsumen pengguna BBM bersubsidi. Dalam peraturan tersebut, dijelaskan bahwa minyak tanah diperuntukkan bagi rumah tangga, usaha mikro, dan usaha perikanan. Sementara itu, minyak solar diperuntukkan kepada usaha mikro, usaha perikanan, usaha pertanian dan transportasi. Secara lebih spesifik, konsumen pengguna Jenis BBM tertentu Minyak Tanah dan Minyak Solar sebagaimana terlampir.

Agar BBM bersubsidi dapat dimanfaatkan oleh para pihak yang benar-benar berhak, proses penyaluran BBM bersubsidi perlu mendapatkan perhatian secara serius. Hal ini mengingat dalam pelaksanaan pendistribusian BBM bersubsidi, sangat mungkin terjadi risiko-risiko yang menyebabkan BBM bersubsidi tidak diterima oleh pengguna yang berhak atau jumlah subsidinya tidak sesuai dengan formula dan ketentuan yang telah ditetapkan. Jika risiko-risiko tersebut tidak diantisipasi atau tidak dimitigasi sejak dini, akan terjadi inefisiensi dalam proses penyaluran BBM bersubsidi yang dapat mengakibatkan kerugian negara yang cukup besar. Untuk itu, penelitian ini akan

mengidentifikasi dan menganalisis risiko-risiko yang terjadi dalam proses penyaluran BBM bersubsidi dari konsumen kepada pengguna.

Penelitian ini dibangun berdasarkan beberapa pokok permasalahan berikut terkait risiko-risiko yang mungkin terjadi dalam proses pelaksanaan penyaluran/pendistribusian BBM. Apakah terdapat risiko susut dalam pengiriman BBM bersubsidi dari depot ke Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU)? Apakah terdapat risiko yang terjadi dalam rantai suplai BBM bersubsidi, baik dalam proses pengiriman dari depot ke SPBU, maupun dalam proses penjualan di SPBU? Apakah terdapat risiko dalam proses pelaporan dan perhitungan subsidi BBM?

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, maka penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui risiko-risiko yang mungkin terjadi dalam proses pelaksanaan penyaluran BBM bersubsidi, mulai dari risiko dalam pengiriman dari depot ke SPBU sampai dengan risiko pada saat proses penjualan di SPBU. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi risiko dalam proses pelaporan dan perhitungan subsidi BBM. Selanjutnya, penulis berharap penelitian ini dapat memberikan kontribusi di bidang pengelolaan pengeluaran negara. Dengan adanya penelitian ini, pemerintah diharapkan dapat memitigasi dan meminimalisasi risiko-risiko terkait pendistribusian BBM bersubsidi kepada masyarakat sehingga kerugian negara dapat dicegah. Penulis juga berharap penelitian ini dapat memacu penulis untuk berkarya lebih baik lagi dan memperkaya referensi riset di bidang kebijakan publik.

II. TINJAUAN PUSTAKA

Risiko

Definisi risiko secara sederhana menurut Siahaan (2009) adalah potensi kejadian yang tidak diinginkan untuk terjadi tetapi terjadi, atau sebaliknya potensi kejadian yang diinginkan terjadi tetapi malahan tidak terjadi. Sementara itu, Stoneburner dan Feringa (2001) mendefinisikan risiko adalah dampak negatif dari aktivitas yang rentan, dengan mempertimbangkan probabilitas dan dampak dari kemunculan risiko tersebut.

Selanjutnya, Berg (2010) mendefinisikan risiko sebagai: "Risk is unavoidable and present in every human situation. It is present in daily lives, public and private sector organizations. Depending on the context (insurance, stakeholder, technical causes), there are many accepted definitions of risk in use." Dalam standar manajemen risiko yang diterbitkan oleh The Institute of Risk Management, risiko didefinisikan sebagai: "Risk can be defined as the combination of the probability of an event and its consequences."

Penyusutan

Pada dasarnya setiap benda cair memiliki sifat menguap apabila dipanaskan. Demikian pula halnya dengan BBM yang merupakan benda cair, juga akan mengalami penyusutan. Penyusutan BBM bisa disebabkan oleh jarak tempuh dari depot ke SPBU, ketebalan plat tangki, suhu di luar tangki truk atau dari depot hingga tangan-tangan jahil yang mencoba mengeruk untung dari posisi baut/jarum tera yang berada di bawah *menhole* (Aldinosya, 2014).

Kebijakan Publik

Menurut Dye (1981) sebagaimana dikutip oleh Winarno (2007), “kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan”. Apabila pemerintah mengambil keputusan untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya dan kebijakan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Begitu pula bila pemerintah “tidak melakukan sesuatu”, adalah termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan apabila pemerintah tidak melakukan sesuatu maka akan mempunyai dampak yang sama besarnya apabila pemerintah “melakukan sesuatu”.

Jenis Bahan Bakar Minyak (BBM) Tertentu

Dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 191 tahun 2014 definisi Jenis BBM Tertentu adalah

bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi dan/atau bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi yang telah dicampurkan dengan Bahan Bakar Nabati (*biofuel*) sebagai bahan bakar lain dengan Jenis, standar dan mutu (spesifikasi), harga, volume, dan konsumen tertentu dan diberikan subsidi.

Selanjutnya, dalam Perpres Nomor 191 Tahun 2014 di atas, jenis BBM Tertentu terdiri dari minyak tanah (*kerosene*) dan minyak solar (*Gas Oil*). Jenis Bahan Bakar Tertentu ini dalam penyalurannya kepada masyarakat, oleh pemerintah diberikan diberikan fasilitas berupa subsidi, sehingga masyarakat diharapkan akan dapat membeli dengan harga yang terjangkau.

Harga Jual Eceran Jenis BBM Tertentu Minyak Solar

Harga jual eceran BBM bersubsidi jenis Minyak Solar dijual oleh badan usaha kepada masyarakat berdasarkan harga yang ditetapkan oleh pemerintah. Pada tahun 2015 pemerintah, melalui Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), telah

menetapkan harga BBM Minyak Solar sebanyak 4 (empat) kali, rinciannya adalah sebagai berikut.

No	Periode	Harga Jual Eceran	Keterangan
1.	1 Maret – 18 Januari 2015	7.250	Permen ESDM 39/2014
2.	19 Januari – 27 Maret 2015	6.400	Kepmen ESDM No.0135 K/12/MEM/2015
3.	28 Maret – 9 Oktober 2015	6.900	Kepmen ESDM No.2486 K/12/MEM/2015
4.	10 Oktober – 31 Desember 2015	6.700	Kepmen ESDM No. 4390 K/12/MEM/2015

Subsidi Jenis BBM Tertentu untuk Minyak Solar

Berdasarkan PMK Nomor: 130 Tahun 2015, subsidi jenis BBM Tertentu untuk Minyak Solar (*Gas Oil*) per liter merupakan pengeluaran negara untuk konsumen pengguna Jenis BBM Tertentu untuk Minyak Solar (*Gas Oil*) melalui Badan Usaha atas penyerahan Jenis BBM Tertentu untuk Minyak Solar (*Gas Oil*) yang ditetapkan sebesar Rp1.000,00 (seribu rupiah), sebagaimana ditetapkan dalam APBN dan/atau APBN – Perubahan. Formulasi perhitungan total subsidi Jenis BBM tertentu untuk minyak solar adalah subsidi tetap minyak solar (Rp1.000) x volume Jenis BBM tertentu minyak solar.

Penelitian Terdahulu

Stefanus (2012), melakukan penelitian tentang analisis risiko distribusi premium di Indonesia: studi kasus kota makassar, dengan 4 (empat) faktor yaitu faktor pengadaan, faktor distribusi, faktor penyaluran, dan faktor kontrol. Berdasarkan hasil simulasi Monte Carlo, risiko faktor pengadaan termasuk dalam tingkat risiko medium, risiko faktor distribusi termasuk dalam tingkat risiko signifikan, risiko faktor penyaluran termasuk dalam tingkat risiko medium, dan risiko faktor kontrol termasuk dalam tingkat risiko rendah. Hasil penilaian risiko secara total adalah termasuk dalam tingkat risiko medium. Selanjutnya, beberapa risiko yang direkomendasikan untuk diperbaiki antara lain adalah sarana di daerah distribusi dengan memperbaiki atau membangun sarana yang mendukung kegiatan distribusi premium, seperti dermaga yang lebih baik, jalan raya maupun jembatan. Terkait keadaan alat transportasi yang saat ini masih sulit dilakukan

pengendalian dan perawatan kondisinya harus segera ditanggulangi dengan menggunakan alat transportasi yang lebih baik kondisinya dan perawatannya terjamin. Priambudi (2012), melakukan penelitian mengenai manajemen risiko terhadap rantai pasok bahan bakar minyak bersubsidi. Pada penelitian tersebut, disimpulkan bahwa kemudahan membeli BBM bersubsidi relatif lebih tinggi. Bagi masing-masing konsumen pengguna, apabila kebutuhan BBM-nya tidak terpenuhi, maka pada umumnya konsumen pengguna dimaksud akan mencari barang substitusi, mencari BBM di daerah lain, atau tidak melakukan kegiatan yang menggunakan BBM.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Stefanus dan Priambudi. Penelitian Stefanus lebih menitikberatkan kepada bagaimana caranya agar BBM yang didistribusikan sampai kepada masyarakat, dan direkomendasikan beberapa hal agar BBM lebih lancar tersalurkan kepada masyarakat. Sementara, Priambudi menitikberatkan penelitiannya terkait bagaimana BBM yang didistribusikan kepada masyarakat sampai dan apa yang dilakukan masyarakat apabila BBM yang didistribusikan terjadi kelangkaan atau mengalami kenaikan harga. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk melihat apakah BBM bersubsidi yang merupakan pengeluaran negara dapat tersalurkan kepada masyarakat yang berhak mendapatkan subsidi, apakah dalam proses bisnis pemberian subsidi BBM terjadi risiko-risiko yang menyebabkan negara menderita kerugian. Risiko-risiko yang terjadi bisa terdapat pada tingkat proses penyaluran, pelaporan dan kebijakan.

III. METODE PENELITIAN DAN GAMBARAN KASUS

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Metode kualitatif merupakan metode yang digunakan untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan melalui beberapa upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan dan prosedur dan mengumpulkan data yang spesifik dari para partisipan (Creswell, 2015). Alasan pemilihan metode kualitatif dalam penelitian ini adalah karena permasalahan subsidi BBM merupakan permasalahan sosial kemanusiaan yang kompleks dan memengaruhi kepentingan orang banyak. Dengan menggunakan metode kualitatif, diharapkan dapat diperoleh gambaran menyeluruh tentang risiko-risiko yang terjadi dalam proses penyaluran BBM bersubsidi sehingga risiko kerugian negara dalam jumlah yang cukup besar dapat diantisipasi dan dicegah sejak awal.

Dalam penelitian kualitatif ini, penulis menggunakan strategi atau pendekatan studi kasus. Menurut Creswell (2015), studi kasus merupakan strategi penelitian untuk menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, aktivitas, proses, atau sekelompok individu. Dalam hal ini, kasus yang diteliti dibatasi oleh waktu dan aktivitas dan peneliti mengumpulkan informasi secara lengkap melalui berbagai prosedur pengumpulan data berdasarkan waktu yang telah ditentukan (Stake dalam Creswell, 2015). Penggunaan strategi studi kasus dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh informasi secara lengkap terkait risiko-risiko yang terjadi dalam proses pendistribusian BBM bersubsidi, khususnya minyak solar, termasuk di dalamnya pelaporan dan penentuan harga eceran minyak solar untuk periode tahun 2015.

Hal yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah risiko-risiko yang terdapat pada penyaluran, pelaporan, dan penetapan harga jual eceran BBM minyak solar bersubsidi. Penelitian ini dibatasi pada BBM bersubsidi berupa minyak solar yang digunakan dalam sektor transportasi. Pertimbangan pembatasan penelitian hanya pada sektor transportasi, antara lain karena menurut data yang penulis peroleh dari Kementerian Keuangan, pengguna sektor transportasi merupakan pengguna BBM minyak solar bersubsidi yang paling besar yaitu sebesar 91,47%.

Dalam melakukan penelitian, penulis menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dengan cara observasi dan wawancara, sedangkan data sekunder diperoleh melalui dokumentasi. Dalam penelitian ini, penulis melakukan pengamatan langsung terhadap proses penetapan harga eceran BBM bersubsidi pada Direktorat Penerimaan Negara Bukan Pajak, Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan. Selain itu, penulis melakukan wawancara dengan narasumber yang berasal dari Direktorat Jenderal Anggaran. Selanjutnya, untuk melengkapi data penelitian, penulis mengunduh dan menganalisis data dari *website* Badan Pengatur Hilir Migas (BPH Migas) dan Kementerian ESDM dan melakukan penelaahan atas beberapa peraturan perundang-undangan.

Tahapan penelitian yang penulis lakukan adalah sebagai berikut :

1. Mempelajari literatur-literatur terkait dengan teori risiko dan pengendalian serta peraturan-peraturan yang mengatur penyaluran/pendistribusian Jenis BBM Tertentu.
2. Mempelajari implementasi penyaluran/pendistribusian Jenis BBM Tertentu yang dilakukan oleh Pemerintah dan Badan Usaha Pelaksana Penyediaan dan Pendistribusian Jenis BBM Tertentu terutama PT Pertamina (Persero).

3. Melakukan analisis risiko-risiko yang terjadi dalam proses implementasi penyaluran/pendistribusian Jenis BBM Tertentu.
4. Memberikan usulan pengendalian yang dapat dilakukan dalam rangka meminimalisasi risiko-risiko yang terjadi.
5. Menarik kesimpulan.

Gambaran Kasus

Sebagaimana dijelaskan dalam Tinjauan Pustaka, minyak solar bersubsidi digolongkan ke dalam Jenis BBM Tertentu. Tidak semua konsumen dapat menikmati Jenis BBM tertentu. Hanya konsumen tertentu yang berhak menggunakan Jenis BBM tertentu. Berikut rincian konsumen pengguna Jenis BBM Tertentu (minyak solar) untuk sektor transportasi.

Tabel 1. Konsumen Pengguna Jenis BBM Tertentu (Transportasi)

Jenis BBM Tertentu	Konsumen Pengguna	
Minyak Solar (<i>Gas Oil</i>)	Transportasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kendaraan bermotor perorangan. 2. Sepeda motor. 3. Kendaraan bermotor umum. 4. Semua jenis ambulance, mobil jenazah, mobil pemadam kebakaran dan mobil pengangkut sampah. 5. Transportasi air yang menggunakan motor tempel 6. Sarana transportasi laut berupa kapal berbendera Indonesia.

Sumber: Kementerian ESDM (2014)

Penyaluran Jenis BBM Tertentu kepada konsumen pengguna di atas dilakukan oleh badan usaha penyalur yang ditugaskan untuk melakukan penyediaan dan pendistribusian atas volume kebutuhan tahunan Jenis BBM Tertentu. Pada tahun 2014 ada 3 (tiga) badan usaha yang mendapatkan penugasan untuk menyalurkan dan mendistribusikan Jenis BBM Tertentu, yaitu: PT Pertamina (Persero), PT AKR Corporindo, Tbk., dan PT Surya Parna Niaga. Kedua badan usaha selain PT Pertamina (Persero) disebut

sebagai badan usaha pendamping. Selanjutnya, badan usaha tersebut akan melakukan proses pendistribusian BBM sesuai Perpres Nomor 191 tahun 2014.

Pendistribusian Jenis BBM Tertentu kepada konsumen pengguna dilakukan berdasarkan titik serah. Ketentuan mengenai titik serah Jenis BBM Tertentu diatur berdasarkan Perpres Nomor 15 Tahun 2012 tentang Harga Jual Eceran dan Konsumen Pengguna Jenis BBM Tertentu dengan rincian sebagai berikut.

Tabel 2. Titik Serah Jenis BBM Tertentu

Jenis BBM Tertentu	Konsumen Pengguna	Titik Serah
Minyak Solar (<i>Gas Oil</i>)	Usaha Mikro	Penyalur
	Usaha Perikanan	Penyalur
	Usaha Pertanian	Penyalur
	Transportasi	Penyalur, kecuali untuk sarana transportasi darat berupa kereta api umum penumpang dan barang titik serahnya adalah di Terminal BBM/Depot.
	Pelayanan Umum	Terminal BBM/Depot dan penyalur

Sumber: Kementerian ESDM (2014)

Setelah badan usaha melakukan penyaluran kepada masyarakat penerima subsidi BBM, badan usaha dapat mengajukan permintaan pembayaran subsidi Jenis BBM Tertentu kepada Kementerian Keuangan setiap bulannya. Pengajuan permintaan pembayaran subsidi Jenis BBM Tertentu harus disertai dengan data pendukung secara lengkap sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Permenkeu Nomor 130/PMK.02/2015, yaitu antara lain sebagai berikut.

- Volume penjualan per Jenis BBM Tertentu di dalam negeri.
- Volume penyerahan produk Jenis BBM Tertentu kepada Konsumen Pengguna Jenis BBM Tertentu.
- Volume penyerahan produk Jenis BBM Tertentu berdasarkan wilayah distribusi niaga.
- Harga indeks pasar BBM dan/atau harga indeks pasar BBN.
- Faktur pajak atas subsidi Jenis BBM Tertentu yang ditagihkan kepada KPA.
- Perhitungan jumlah subsidi Jenis BBM Tertentu berdasarkan data sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e.

Sebelum dilakukan pembayaran subsidi Jenis BBM Tertentu kepada badan usaha, Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Anggaran akan melakukan penelitian dan verifikasi atas data pendukung sebagaimana dijelaskan di atas. Selama melakukan proses verifikasi dan penelitian atas data pendukung, Direktorat PNBPN, mengecek perhitungan jumlah subsidi Jenis BBM Tertentu sesuai dengan Pasal 6 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130/PMK.02/2015. Menurut pasal tersebut, subsidi BBM dihitung berdasarkan perkalian antara subsidi per liter Jenis BBM Tertentu dengan volume yang diserahkan kepada konsumen pengguna Jenis BBM Tertentu pada titik serah yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Selanjutnya, setelah proses penelitian dan verifikasi selesai dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan c.q. Ditjen Anggaran selesai dilaksanakan, barulah subsidi yang ditagihkan oleh badan usaha dapat dibayarkan.

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan data-data yang diperoleh selama penelitian, diketahui bahwa dalam implementasi pelaksanaan penyaluran/pendistribusian Jenis BBM Tertentu yang dilakukan oleh badan usaha hingga proses pembayaran subsidi BBM oleh Kementerian Keuangan c.q. Ditjen Anggaran, terdapat risiko-risiko yang dapat menyebabkan kerugian negara. Analisis terhadap risiko dan pengendaliannya dijelaskan sebagai berikut.

Risiko-Risiko dalam Penyaluran/Pendistribusian Jenis BBM Tertentu

Risiko Susut Volume Jenis BBM Tertentu

Risiko susut volume BBM yang mungkin terjadi antara lain sebagaimana dijelaskan di bawah ini:

1. Terjadi Risiko Susut Volume Jenis BBM Tertentu di Dalam Truk Tangki

Susut volume yang terjadi di truk tangki dapat menyebabkan Pemerintah menderita kerugian pembayaran subsidi Jenis BBM Tertentu. Hal ini disebabkan karena volume Jenis BBM Tertentu yang ditagihkan subsidinya oleh PT Pertamina (Persero) adalah berdasarkan volume BBM yang diisi ke truk tangki di depot/terminaltransit/instalasi. Sementara itu menurut Perpres Nomor 15 Tahun 2012 tentang Harga Jual Eceran dan Konsumen Pengguna Jenis BBM Tertentu titik serah Jenis BBM Tertentu untuk konsumen transportasi darat adalah pada lembaga penyalur kecuali untuk sarana transportasi darat berupa kereta api umum penumpang dan barang titik serahnya adalah di Terminal BBM/Depot. Jadi apabila terjadi susut volume Jenis BBM Tertentu di truk tangki seharusnya bukan ditanggung pemerintah

2. Terjadi Risiko Susut Volume Jenis BBM Tertentu di Dalam Tangki Timbun

Jenis BBM Tertentu yang disimpan dalam tangki timbun SPBU juga mempunyai risiko susut sebagaimana halnya Jenis BBM yang berada di truk tangki. Penyebab terjadinya susut Jenis BBM Tertentu dalam tangki timbun SPBU secara umum disebabkan oleh perubahan suhu.

Dampak dari terjadinya susut volume BBM dalam tangki timbun adalah sama sebagaimana dijelaskan pada angka 1 di atas, yaitu pemerintah akan menanggung kerugian dari susut volume yang terjadi.

Risiko dalam Rantai Suplai

1. Tidak Dikirimnya Jenis BBM Tertentu ke SPBU oleh Truk Tangki

Setelah truk tangki mengisi BBM di depot/instalasi/terminal transit, seharusnya truk tersebut langsung menuju SPBU/APMS. Namun, ada risiko tidak dikirimnya BBM tersebut ke SPBU atau APMS. Hal tersebut terjadi bisa karena niat pihak-pihak yang memang ingin menyelewengkan Jenis BBM Tertentu, misalnya Jenis BBM Tertentu yang sudah di truk tangki dijual ke industri atau pembeli lain yang sebenarnya tidak berhak menikmati BBM bersubsidi. Motivasi oknum ini adalah ingin mendapatkan untung yang sebesar-besarnya.

2. Risiko Penjualan di SPBU

a. *Identitas (ID) yang di-input oleh Operator SPBU Secara Manual Berisiko disalahgunakan*
ID konsumen pengguna sektor transportasi darat di SPBU baik pembeli minyak solar atau premium adalah nomor plat kendaraan. Nomor plat kendaraan ini akan di *input* secara manual oleh operator SPBU ketika konsumen akan membeli Jenis BBM Tertentu. Proses input secara manual sangat berisiko karena operator SPBU dapat meng-*input* data ID sesuai kehendaknya sendiri. Hal ini akan memungkinkan terjadinya penyalahgunaan penjualan/pendistribusian Jenis BBM Tertentu sebagai berikut:

- Pembeli Jenis BBM Tertentu bukan pembeli yang sebenarnya.
- Bisa saja terjadi bahwa pembeli di lembaga penyalur adalah konsumen yang tidak berhak, misalnya: pembeli dengan jerigen, pembeli kendaraan dinas, pembeli kendaraan angkutan barang-barang industri, pertambangan dan perkebunan.

b. *Pembatasan Penjualan Jenis BBM Tertentu dalam sehari dapat disalahgunakan*

Salah satu ketentuan untuk mengatur penjualan Jenis BBM Tertentu di SPBU adalah larangan bagi kendaraan yang sama untuk membeli BBM subsidi melebihi kuota yang ditetapkan pemerintah. Untuk kendaraan berbahan bakar solar

dibatasi maksimal sebanyak 200 liter per hari. Berdasarkan penelitian, di beberapa daerah perkebunan, seperti pulau Sumatera, terdapat truk-truk yang mempunyai 2 tanki bahan bakar yang total kapasitas tankinya lebih dari 200 liter. Hal ini tentu saja dapat menjadi salah satu penyebab tidak tepat sasaran penyalurkan BBM subsidi minyak solar.

Risiko Validitas/Integritas data online yang disampaikan oleh Badan Usaha

Berdasarkan observasi penelitian, PT Pertamina sudah melaksanakan ketentuan penyampaian data volume penyaluran/penjualan/pendistribusian Jenis BBM Tertentu secara *online*. Risiko yang mungkin terjadi di bagian ini adalah terkait validitas dan integritas data *online* yang disampaikan oleh PT Pertamina. Berdasarkan penjelasan di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa keinginan pemerintah mendapatkan data *online* secara *real time* ternyata tidak sepenuhnya dipenuhi oleh PT Pertamina (Persero), karena data *online* tersebut baru ter-*update* setiap sekitar lima hari. Apabila terjadi jeda waktu (*time lag*) pengiriman data penyerahan/penjualan/pendistribusian secara *online*, maka akan timbul risiko tidak validnya data tersebut.

Risiko Penetapan Harga Jual Eceran Minyak Solar oleh Pemerintah

Pada tahun 2015, sebagaimana dijelaskan pada tinjauan teoritis di atas, pemerintah menetapkan harga jual eceran Minyak Solar sebanyak 4 (empat) kali. Sesuai Permen ESDM No. 39 Tahun 2014 dan perubahannya, diatur bahwa perhitungan harga jual eceran Jenis BBM Tertentu Minyak Solar ditetapkan dengan formula sesuai dengan harga dasar ditambah PPN dan PBBKB dikurangi subsidi paling banyak Rp1.000,00 (seribu rupiah). Aturan mengenai harga dasar menggunakan harga indeks pasar dan nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika dengan menggunakan kurs beli Bank Indonesia periode tanggal 25 bulan sebelumnya sampai dengan tanggal 24 bulan berjalan. Dalam perubahan kedua Permen ESDM No. 39 Tahun 2014, yaitu Permen ESDM No.: 39 Tahun 2015 yang mulai diberlakukan tanggal 9 November 2015, diatur bahwa penetapan harga jual eceran dilakukan setiap 3 (tiga) bulan. Ini berarti bahwa seharusnya harga jual eceran Jenis BBM Tertentu tahun 2015 ditetapkan oleh pemerintah lebih banyak dari 4 (empat) kali. Karena penetapan harga jual eceran yang dilakukan sebanyak 4 (empat) kali ditahun 2015, berpotensi menimbulkan selisih lebih atau selisih kurang dari harga yang seharusnya dihitung menurut ketentuan. Hal ini terbukti berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2015 yang salah satu temuannya adalah pemerintah menetapkan harga jual eceran minyak solar bersubsidi lebih tinggi dari harga dasar termasuk pajak dikurangi subsidi tetap.

A. Pengendalian untuk Mengurangi Risiko-Risiko dalam Penyaluran/Pendistribusian Jenis BBM Tertentu

Pengendalian Untuk Mengurangi Risiko Susut Jenis BBM Tertentu

Berdasarkan Perpres Nomor 15 Tahun 2012 antara lain diatur bahwa titik serah Jenis BBM Tertentu untuk kendaraan transportasi darat adalah pada lembaga penyalur/SPBU, untuk mengurangi risiko-risiko ini, pemerintah harus menerapkan aturan titik serah Jenis BBM Tertentu sebagaimana diatur dalam Perpres 15 Tahun 2012 kepada Pertamina secara tegas.

Pengendalian ini mempunyai kelebihan dan kekurangan, kelebihan ditinjau dari sisi Pemerintah, biaya yang dikeluarkan kecil, sementara itu ditinjau dari PT Pertamina menjadi lebih ikut bertanggung jawab atas penyaluran Jenis BBM Tertentu. Sementara itu kelemahannya adalah PT Pertamina sebagai Badan Usaha yang menyalurkan Jenis BBM Tertentu di seluruh Indonesia dengan total lebih dari 5.000 SPBU, perlu melakukan langkah persiapan untuk penerapan pelaporan penyaluran/pendistribusian di SPBU. Hal-hal yang dapat menghambat penerapan peraturan ini antara lain:

1. Adanya penolakan dari pengusaha SPBU.
2. Dari sisi badan usaha, baik PT Pertamina maupun pengusaha SPBU perlu mengeluarkan biaya tambahan untuk menambah infrastruktur di SPBU.

Pengendalian Untuk Mengurangi Risiko dalam Rantai Suplai

1. Pengendalian Untuk Mengurangi Risiko Tidak Dikirimnya Jenis BBM Tertentu ke SPBU oleh Truk Tangki.

Selama truk tangki BBM dalam perjalanan dari depot ke SPBU terdapat risiko bahwa truk tangki itu tidak mengantarkan Jenis BBM Tertentu ke SPBU. Motif yang mendasari adalah adanya keinginan oknum-oknum tertentu yang ingin menjual Jenis BBM Tertentu ke pengguna yang tidak berhak agar mendapat keuntungan sebesar-besarnya. Risiko ini timbul karena penerapan Perpres Nomor 15 Tahun 2012 kepada Pertamina khususnya mengenai titik serah Jenis BBM Tertentu belum dilaksanakan. Berdasarkan Perpres Nomor 15 Tahun 2012 antara lain diatur bahwa titik serah Jenis BBM Tertentu untuk kendaraan transportasi darat adalah pada lembaga penyalur/SPBU.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, untuk mengurangi risiko-risiko ini, pemerintah harus menerapkan aturan titik serah Jenis BBM Tertentu sebagaimana diatur dalam Perpres 15 Tahun 2012 kepada Pertamina secara tegas.

2. Pengendalian Untuk Mengurangi Risiko Penyelewengan Penjualan di SPBU

a. Memasang Closed Circuit Television (CCTV)

Closed Circuit Television (CCTV) berfungsi untuk memantau dan mengambil gambar berupa video atau berarti merekam dalam bentuk video. Pemasangan CCTV berfungsi sebagai pengendalian preventif dan korektif. Pengendalian preventif berfungsi untuk mencegah operator SPBU meng-input data ID secara tidak benar, sementara itu pengendalian korektif berfungsi manakala terdapat temuan bahwa ID yang di-input tidak sesuai dengan yang sebenarnya atau terdapat penyalahgunaan penyaluran Jenis BBM Tertentu.

Untuk melakukan pengendalian atas risiko ini, maka setiap pelaporan pelaksanaan penyaluran/pendistribusian Jenis BBM Tertentu, Pemerintah melakukan sampling atas ID yang tertera dalam laporan dengan record penyaluran/pendistribusian Jenis BBM Tertentu dalam bentuk CCTV.

b. Pemasangan *Radio Frequency Identification* (RFID)

RFID adalah teknologi yang menggunakan gelombang radio untuk mengidentifikasi manusia atau objek secara otomatis. Metode yang paling sering digunakan adalah untuk menyimpan serial number yang menunjukkan identitas seseorang atau benda, pada sebuah microchip yang disertakan pada antena (chip dan antena adalah RFID transponder atau sebuah tag RFID). Melalui antena, chip mentransmisikan informasi identifikasi kepada reader. Kemudian reader mengubah pantulan gelombang radio dari tag RFID kedalam informasi digital yang dapat dilewati pada komputer yang akan menggunakannya.

Sedikitnya ada empat fungsi dari penggunaan RFID di kendaraan. Pertama, RFID dapat menyimpan identitas kendaraan dalam sistem monitoring dan pengendalian BBM. Fungsi yang kedua, RFID dapat mengenali identitas kendaraan, misalnya kendaraan dinas atau pribadi yang mengikuti program ini. Ketiga, RFID bisa memberikan otorisasi pada sistem untuk kendaraan melakukan pengisian BBM. Fungsi yang terakhir adalah sebagai alat yang wajib digunakan pada kendaraan untuk pengisian BBM bersubsidi (Arti dan Kegunaan, 2013).

c. Pemasangan barcode di kendaraan

Alternatif lainnya adalah menggunakan barcode pada kendaraan. Pengertian barcode dapat diartikan sebagai kumpulan kode yang berbentuk garis, dimana masing-masing ketebalan setiap garis berbeda sesuai dengan isi kodenya. Barcode adalah informasi terbaca mesin (machine readable) dalam format visual yang tercetak. Barcode dibaca dengan menggunakan sebuah alat baca barcode atau lebih dikenal dengan BarcodeScanner (Pengertian barcode, n.d).

- d. Menyesuaikan Kebijakan Pembatasan Pembelian Jenis BBM Tertentu Dalam Sehari.

Aturan mengenai pembatasan pembelian Jenis BBM Tertentu untuk kendaraan berbahan bakar premium seharusnya lebih kecil dari 80 liter. Berdasarkan penelitian penulis, kapasitas tangki mobil pribadi kelas menengah adalah hanya sekitar sebesar 45 s.d. 55 liter.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka pemerintah disarankan dapat menyesuaikan aturan mengenai pembatasan pembelian Jenis BBM Tertentu di SPBU dalam sehari dimana untuk BBM Jenis Premium hanya sebanyak sekitar sebesar 45 s.d. 55 liter.

Pengendalian Untuk Risiko Validitas/Integritas data online yang disampaikan oleh Badan Usaha

Pemerintah meminta badan usaha untuk menyampaikan Data *Online* Tanpa Jeda Waktu atau Dengan Jeda Waktu Yang Tidak Lama.

Usulan pengendalian ini diperlukan untuk mengurangi risiko tidak valid dan tidak integritasnya data online yang disampaikan oleh Pertamina. Data yang disampaikan dengan jeda waktu yang lama dapat menyebabkan data tersebut tidak valid karena akan ada potensi data tersebut mengalami perubahan atau pemalsuan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.

Untuk mengendalikan masalah tersebut di atas, Pemerintah agar meminta badan usaha untuk menyempurnakan penyampaian data *online* menjadi data *real time* tanpa jeda waktu.

Pengendalian Untuk Risiko Penetapan Harga Jual Eceran oleh Pemerintah

Ada beberapa langkah yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk memitigasi risiko yang terjadi pada proses penetapan harga jual eceran ini. Langkah-langkah tersebut adalah:

1. Pemerintah harus berani menetapkan harga jual eceran sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Permen ESDM No. 39 Tahun 2014 beserta perubahannya.

Kelebihan dari opsi ini adalah dapat meminimalisasi temuan BPK RI dan menghindari dari risiko lebih besar atau lebih kecil penetapan harga jual eceran dibandingkan dengan harga jual sesuai ketentuan. Kedua selisih yang timbul tersebut merupakan sebuah kerugian bagi pemerintah. Apabila terjadi selisih lebih, maka hal tersebut menjadi temuan BPK RI yang akan mempengaruhi opini laporan keuangan pemerintah sebagaimana sudah terjadi pada tahun 2015. Sebaliknya, apabila terjadi selisih kurang, maka akan mengakibatkan badan usaha yang melaksanakan kewajiban mendistribusikan BBM bersubsidi menanggung kerugian. Kerugian yang ditanggung oleh badan usaha tersebut berpotensi menambah beban pemerintah pada belanja subsidi Jenis BBM Tertentu. Sebagaimana selisih lebih, selisih kurang juga akan menjadi temuan BPK RI.

2. Pemerintah merivisi aturan terkait formulasi harga jual eceran sebagaimana diatur dalam Permen ESDM No. 39 Tahun 2014 beserta perubahannya. Atau pemerintah bisa pula untuk menambahkan klausul yang tegas mengenai penentuan harga jual eceran Jenis BBM Tertentu. Dalam Pasal 2A Permen ESDM Nomor 39 Tahun 2015 sudah diatur bahwa pemerintah menetapkan harga jual eceran Jenis BBM Tertentu dengan mempertimbangkan antara lain kemampuan keuangan negara atau situasi perekonomian, kemampuan daya beli masyarakat, ekonomi riil dan sosial masyarakat. Aturan tersebut belum tegas dapat menjadi pengganti opsi penetapan harga jual eceran Jenis BBM Tertentu sesuai formula.

V. SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

Pengeluaran negara untuk subsidi Jenis BBM Tertentu jumlahnya cukup besar dan jumlah yang besar ini sudah barang tentu harus diawasi penggunaannya. Dalam rangka mengawal dan mengawasi pengeluaran negara subsidi Jenis BBM Tertentu tersebut, pemerintah sudah membuat beberapa perangkat peraturan agar subsidi Jenis BBM Tertentu jatuh pada pihak yang benar, yaitu konsumen pengguna yang berhak menurut peraturan. Namun demikian, masih ada beberapa celah risiko terjadinya kebocoran atau kerugian dalam proses penyaluran/pendistribusian subsidi Jenis BBM

Tertentu sehingga pemerintah harus menanggung kerugian tersebut. Celah risiko pada tahap pelaksanaan tersebut antara lain adalah:

- a. Risiko susut dapat terjadi pada:
 - Risiko Susut volume Jenis BBM Tertentu di dalam truk tangki.
 - Risiko Susut volume Jenis BBM Tertentu di dalam tangki timbun.
 - Risiko Susut volume Jenis BBM Tertentu yang dikirim dengan drum.
- b. Risiko yang terjadi pada proses rantai suplai adalah:
 - Risiko tidak dikirimnya Jenis BBM Tertentu ke SPBU/ APMS oleh truk tangki disebabkan antara lain adanya motivasi penyalahgunaan BBM bersubsidi untuk tujuan-tujuan memperkaya diri, misalnya BBM di truk tangki dijual ke konsumen industri dengan harga yang lebih mahal.
 - Risiko yang terjadi di SPBU, yaitu penjualan dilakukan terhadap konsumen yang tidak berhak mendapatkan subsidi.
- c. Risiko validitas/Integritas data *online* yang disampaikan oleh Badan Usaha. Risiko ini berpotensi terjadinya perubahan atau pemalsuan data oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.
- d. Risiko penetapan harga jual eceran Minyak Solar oleh pemerintah. Risiko yang terjadi pada proses ini adalah adanya selisih lebih atau selisih kurang harga jual eceran yang ditetapkan dengan harga jual eceran sesuai formula dalam ketentuan. Selisih lebih penetapan harga jual eceran oleh pemerintah sudah terjadi ditahun 2015 dan menjadi temuan BPK RI.

2. Saran

Untuk mengurangi risiko-risiko yang terjadi tersebut, disarankan agar dilakukan berbagai langkah pengendalian. Pengendalian yang dapat dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. Pengendalian untuk mengurangi risiko terjadinya susut BBM selama dalam proses pengiriman adalah dengan menerapkan peraturan yang berkaitan dengan titik serah Jenis BBM Tertentu kepada PT Pertamina (Persero) secara tegas. Dengan menerapkan peraturan ini maka risiko kerugian yang ditanggung oleh pemerintah akan tertanggulangi. Risiko yang akan tertanggulangi adalah risiko:
 1. Risiko susut volume Jenis BBM Tertentu di dalam truk tangki.
 2. Risiko susut volume Jenis BBM Tertentu di dalam tangki timbun.
 3. Susut pengiriman Jenis BBM Tertentu dengan drum.
- b. Pengendalian untuk mengurangi risiko dalam rantai suplai adalah:

1. Untuk risiko tidak dikirimnya Jenis BBM Tertentu ke SPBU oleh truk tangki adalah dengan menerapkan peraturan yang berkaitan dengan titik serah Jenis BBM Tertentu kepada PT Pertamina (Persero) secara tegas.
2. Untuk risiko penyelewengan penjualan di SPBU adalah dengan:
 - Memasang CCTV di SPBU, pemasangan RFID, barcode, dan stiker pada kendaraan yang berhak mendapatkan subsidi.
 - Pagu pembelian Jenis BBM Tertentu oleh satu kendaraan dalam sehari disempurnakan.
- c. Pengendalian untuk mengurangi risiko dalam pelaporan realisasi penyaluran Jenis BBM Tertentu adalah badan usaha agar menyampaikan data *online* tanpa jeda waktu atau dengan jeda waktu yang tidak lama.
- d. Pengendalian untuk mengurangi risiko penetapan harga jual eceran Minyak Solar adalah:
 1. Pemerintah menetapkan harga jual eceran sesuai peraturan.
 2. Membuat aturan terkait penetapan harga jual eceran Jenis BBM Tertentu yang bersifat fleksibel, dalam artian, formulasi harga jual eceran dapat diganti dengan opsi lain yaitu dengan diskresi pemerintah yang mempertimbangkan kemampuan keuangan negara atau situasi perekonomian, kemampuan daya beli masyarakat, ekonomi riil dan sosial masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- _____. *A Risk Management Standard*. The Institute of Risk Management. London
- _____. (2013). *Berapa kapasitas tangki bahan bakar pada mobil.....?* 16 Juni 2014.
<http://beranitanya.blogspot.com/2013/11/berapa-kapasitas-tangki-bahan-bakar.html#.U6B3pHKSxvI>
- _____. (2013). *Ini Arti dan Kegunaan RFID (Radio Frequency Identification)*. 18 Juni 2014.
[http://www.modifikasi.com/showthread.php/492506-Ini-Arti-dan-Kegunaan-RFID-\(Radio-Frequency-Identification\)](http://www.modifikasi.com/showthread.php/492506-Ini-Arti-dan-Kegunaan-RFID-(Radio-Frequency-Identification))
- _____. *Pengertian Barcode*. 16 Juni 2014.
<http://rumahbarcode.com/index.php/news/83-pengertian-barcode>

Akmal. (2009). *Pemeriksaan Manajemen Internal Audit*. Jakarta Indeks, Edisi Kedua.

- Aldinosya. (2014). *SPBU Mengukur Ketinggian Cairan BBM di Mobil Tanki*. 13 Juni 2014. <http://aldinosya.mywapblog.com/spbu-mengukur-ketinggian-cairan-bbm-di-m.xhtml>
- Berg, Heinz-Peter. (2010). *Risk Management: Procedures, Methods And Experiences*. RT&A, Vol. 1, No. 2, Juni 2010
- Creswell, John P. (2015). *Research Design. Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Edisi Ketiga. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Kusmarni, Yani. *Studi Kasus*. 20 Juni 2014. file.upi.edu/Direktori/FPIPS/JUR.../Laporan_Studi_Kasus.pdf
- Nugroho, Riant. (2008). *Kebijakan Publik harus Bersifat Cerdas, Bijaksana dan Memberi Harapan*. 19 Juni 2014. <http://www.ugm.ac.id/id/berita/521-kebijakan.publik.harus.bersifat.cerdas.bijaksana.dan.memberi.harapan>
- Priambudi, Luluk (2012). *Manajemen Risiko Terhadap Rantai Pasok Bahan Bakar Minyak Bersubsidi*. Jakarta
- Regan, S. (2003). *Risk Management Implementation and Analysis*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- Republik Indonesia. (2014). *Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014*. Jakarta
- Republik Indonesia. (2013). *Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 18 Tahun 2013*. Jakarta.
- Sawyer, Lawrence B, Dittenhofer, Mortimer A., Scheiner, James H. (2005). *Sawyer's Internal Auditing Audit Internal Sawyer* (Desi Adhariani, Penerjemah). Jakarta: Salemba Empat.
- Siahaan, H. (2009). *Manajemen Risiko pada Perusahaan & Birokrasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Stefanus, Gregorius (2012), *Analisis Risiko Distribusi Premium di Indonesia: Studi Kasus Kota Makassar*, Jakarta.

- Stoneburner, A., & Feringa, A. (2001). *Risk Management Guide for Information Technology*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- Surakhmad, Winarno. (1998). *Pengantar penelitian ilmiah dasar : metode dan teknik*. 1998. Bandung.
- Smith, S. (2005). *Applying Risk Management to the Supplay Chain*. Los Angeles: Quality Plus Engineer.
- Winarno, Budi. (2007). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. 2007. Yogyakarta: Media Pressindo.